

Bericht zum Experten-Workshop

Barcelona and beyond – many ways, one goal?

der Friedrich-Ebert-Stiftung und der
Arabischen Liga

Berlin, 10. – 11. November 2005



Vorwort

Vor zehn Jahren setzten die Außenminister der EU und der Mittelmeer-Anrainerstaaten einen Prozess in Gang, der zu mehr Sicherheit, einem florierenden Wirtschaftsraum und vielfältigem sozio-kulturellem Austausch beitragen sollte. Das insgesamt niedrige Niveau regionaler Kooperation sollte angehoben, die wirtschaftliche Zusammenarbeit vertieft und die Lebensqualität der Menschen langsam aber stetig verbessert werden.

Die Ergebnisse des **Barcelona-Prozesses** blieben zwar hinter den damals formulierten Erwartungen zurück, dies tat dem der Elan der politischen Akteure jedoch keinen Abbruch, sich der Entwicklung der Region mit Hilfe weiterer Initiativen anzunehmen. Der Barcelona-Prozess ist nicht isoliert. Er ist eingebettet in ein Geflecht von Programmen und Instrumenten, die sich gegenseitig ergänzen – oder auch widersprechen: **die Nachbarschaftspolitik der EU**, die mit ihrem „one size fits it all“-Ansatz versucht, Ordnung in das Geflecht der Kooperationsformen zu bringen; die **Strategic Partnership for the Mediterranean and the Middle East**, ebenfalls von der EU entwickelt, aber noch weitgehend unbeachtet; schließlich die **Broader Middle East Initiative** der G-8-Staaten, die auf die Demokratisierung der arabischen Welt zielt und deren Hauptinstrument das **Forum for the Future** ist, das am 11. und 12. November in Bahrain seine Fortsetzung fand. Hinzu kommen weitere Initiativen der WEU, der NATO und anderer Akteure.

Anlässlich des zehnten Jahrestages des Barcelona-Prozesses organisierte die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) gemeinsam mit der Liga der Arabischen Staaten (AL) einen Experten-Workshop zum Thema „Barcelona and beyond – many ways, one goal?“. Auf drei Panels diskutierten ca. 50 Experten aus Europa, den Mittelmeerländern und dem Nahen/Mittleren Osten und Nordafrika die genannten Programme, berichteten von deren Auswirkungen und entwarfen Szenarien für die kommenden Jahre. Hauptziel der Veranstaltung war es, den bilateralen arabischen-europäischen Dialog über diese Initiativen fortzuführen sowie die unterschiedlichen Perspektiven und Wahrnehmungen wichtiger Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufzuzeigen.

Mit dieser Veranstaltung setzt die FES ihr langjähriges Engagement für eine euro-mediterrane Partnerschaft fort. Bereits 1999 richtete die FES das „EUROMED Civil Forum“ in Stuttgart aus und ist als einzige deutsche politische Stiftung im Beirat der „EUROMED NRO Plattform“ vertreten. Diese Plattform wurde während des letzten „EUROMED Civil Forum“ in Luxemburg im Mai 2005 gegründet. Nach jahrelangen schwierigen politischen Diskussionen und Verhandlungen ist es gelungen, dass israelische und arabische Nichtregierungsorganisationen (NRO) mit europäischen NRO gemeinsam und dauerhaft zusammenarbeiten.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert sowohl den bilateralen arabisch-europäischen als auch den bilateralen israelisch-europäischen Dialog in seiner jeweiligen Besonderheit: Eines der wichtigsten Projekte stellt hier das 2003 ins Leben gerufene „Israeli European Policy Network“ (IEPN) dar. Dieses Netzwerk knüpft an gemeinsame Interessen wie die Bekämpfung von Terrorismus, die Unterstützung politischer Stabilität und Frieden sowie eine positive wirtschaftliche Entwicklung im Mittelmeerraum an und hat die Intensivierung der bilateralen Beziehungen sowie eine mögliche EU-Integration Israels zum Ziel. Um den arabisch-europäischen Dialog gleichermaßen fördern zu können, wurde im November 2003 ein Kooperationsvertrag zwischen der FES und der AL abgeschlossen. Der Jahrestag des Barcelona-Prozesses bot einen besonderen Anlass, die Kooperation fortzusetzen, die 2004 mit gemeinsamen Veranstaltungen der FES und der AL auf der Frankfurter Buchmesse ihren Anfang fand.

Inhalt

In seiner Eröffnungsrede zeigte **Günter Gloser**, Mitglied des Deutschen Bundestages, des Euro-Mediterranen Parlamentarischen Rates sowie – seit Anfang Dezember – Staatsminister im Auswärtigen Amt, eine deutsche Perspektive des Barcelona-Prozesses auf. Basierend auf der erfolgreichen Idee der europäischen Integration aber auch angesichts neuer Sicherheitsrisiken habe die EU den Barcelona-Prozess in Gang gesetzt, um interne, soziale, ökologische und ökonomische Stabilität in den Nachbarländern zu fördern. Günter Gloser bekräftigte seinen Wunsch nach einer gleichberechtigten Partnerschaft und zitierte hierzu die kritische Anmerkung eines arabischen Teilnehmers auf einer Veranstaltung in Tunesien: „Ihr Europäer verfügt über ein bewundernswertes Haus. Jetzt wollt ihr auch einen schönen, gut gepflegten Vorgarten, in dem die Blumen immer blühen, mit einem Pool, auf den die Sonne immer scheint. Darüber hinaus geht Euer Interesse [an unserer Region] jedoch nicht.“ In seiner Evaluierung des Prozesses mahnte er sowohl politische und wirtschaftliche Reformen als auch die Beachtung der Menschenrechte und die Stärkung der Zivilgesellschaft in den südlichen Partnerländern an. Neben seiner Hoffnung auf eine konstruktive Arbeit des neuen Euro-Mediterranen Parlamentarischen Rates betonte er, dass neue Initiativen wie der bilaterale Ansatz der Europäischen Nachbarschaftspolitik die multilaterale Dimension des Barcelona-Prozesses nicht schwächen dürften.

Panel I: 10 Jahre Barcelona-Prozess: Erfahrungen, Lehren und Perspektiven

Schwerpunkte des ersten Panels stellten die Erfahrungen der letzten zehn Jahre und die Weiterentwicklung des Barcelona-Prozesses dar. Die Referenten zogen zwar eine gemischte Bilanz des Barcelona-Prozesses, waren sich jedoch über seine grundsätzliche Notwendigkeit einig. Unterschiedliche Schwerpunkte setzten sie bei den Verbesserungsvorschlägen.

Der Botschafter und ständige Beobachter der Arabischen Liga bei den Vereinten Nationen in Genf, **Saad Alfarargi**, wies auf die Geschichte von „Zusammenarbeit und Auseinandersetzung“ in der mediterranen Region hin, deren Bewohner heute eine „Zone des Friedens, der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstandes“ anstrebten. Er betonte die Notwendigkeit der Gleichstellung der südlichen Partnerländer mit der EU und sah das einvernehmliche Vorgehen in Luxemburg als wichtigen Fortschritt an. Weiterhin forderte er eine gerechte Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes und einen ohne Doppelzüngigkeiten geführten Dialog, der die Vielfalt der Kulturen anerkenne. Mit diesen Themen sowie mit seinen Ausführungen zu regionaler Wirtschaftsintegration, Bildung, legaler und illegaler Migration und Umwelt nahm er Schwerpunkte der nachfolgenden Diskussion vorweg. Von allen Seiten wurde die Lösung des Nahostkonfliktes als wesentlich für den Erfolg des Barcelona-Prozesses angesehen. **Cem Özdemir**, Mitglied des Europäischen Parlaments, mahnte jedoch an, den Konflikt nicht als „Ausrede“ für mangelnde Reformen zu missbrauchen. Die in der Diskussion geäußerte Kritik am unzulänglichen Engagement der EU im Nahostkonflikt wurde von Julian Vassallo (Europäischer Rat) unter Hinweis auf die finanzielle Unterstützung der Palästinenser durch die EU zurückgewiesen. Einen weiteren Diskussionsstrang eröffnete Cem Özdemir mit dem Vorschlag, die Themen Menschenrechte, Zivilgesellschaft und Umwelt zu betonen. Wichtig für die EU sei die Durchsetzung der Menschenrechtsklauseln in den Assoziierungsabkommen. Insbesondere das Europäische Parlament wolle sich hierfür einsetzen. Das Thema Umwelt wurde im Publikum aufgegriffen, wobei herausgestellt wurde, dass die problematischen Folgen des Klimawandels und der Umweltverschmutzung nur gemeinsam angegangen werden könnten. Zudem wurde die Notwendigkeit der Integration der Zivilgesellschaft in den politischen Reformprozess betont. Zusammenfassend würdigte Cem Özdemir den Barcelona-Prozess als eine einzigartige „Plattform für vertrauensbildende Prozesse“, zeigte sich jedoch gleichzeitig über das geringe Interesse in den Bevölkerungen besorgt.

Der Misserfolg des Barcelona-Prozesses im Hinblick auf wirtschaftliche Verbesserungen wurde einerseits auf fehlende Investitionsströme aus Westeuropa zurückgeführt, die vor allem nach Osteuropa und Asien fließen, andererseits auf die fehlenden Reformen in den Partnerländern. **Prof. Eberhard Kienle**, Direktor des *Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman* (IREMAM) in Aix-en-Provence, kritisierte das Versagen des Barcelona-Prozesses im Hinblick auf wirtschaftliche Verbesserungen und politische Entwicklungen in den Bereichen Menschen- und Bürgerrechte sowie politische Freiheiten. Die Annahme, dass Freihandel und Liberalisierung letztendlich zu Demokratisierung führe, hielt er für problematisch. Stattdessen schlug er vor, mit politischen Reformen zu beginnen – ohne diese sei wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich. Wichtig hierfür sei die Gewaltenteilung, weswegen er empfahl, die Herausbildung sich gegenseitig kontrollierender Machtzentren zu fördern. Die Reihenfolge von politischen und wirtschaftlichen Reformen wurde im Publikum allerdings mit Blick auf andere Regionen wie Asien in Frage gestellt. Zudem wurde auch die Notwendigkeit einer Süd-Süd-Integration bekräftigt, welche durch eine verstärkte Einbindung der Arabischen Liga in den Barcelona-Prozess unterstützt werden könnte. **Prof. Mehdi Lahlou** vom *Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée* (INSEA) in Rabat griff die Frage der Migration auf, deren verstärktes Auftreten er am Beispiel Marokkos auf die sich verschlechternde wirtschaftliche und soziale Lage zurückführte. Die EU wolle sich durch die nordafrikanischen Staaten vor Migrationströmen aus Afrika schützen, müsse sich dann aber aktiv an einer Problemlösung beteiligen, statt diese allein den Maghreb-Staaten zu überlassen.

Panel II: Ein Ziel auf vielen Wegen? Barcelona-Prozess, Europäische Nachbarschaftspolitik und weitere Strategien der EU

Das zweite Podium behandelte die Beziehungen des Barcelona-Prozesses zur Europäischen Nachbarschaftspolitik und weiteren Strategien der EU.

Luigi Narbone von der Europäischen Kommission sah in der Europäischen Nachbarschaftspolitik eine Ergänzung des Barcelona-Prozesses. Beide Initiativen verfolgten die gleichen Ziele, unterschieden sich gleichwohl auf prozessualer Ebene. Die Aktionspläne trügen den Interessen und Bedürfnissen der Partnerländer Rechnung und seien somit kein „one policy fits all“-Ansatz, wie mitunter kritisiert wurde. Angesprochen auf die Reihenfolge ökonomischer und politischer Reformen in den Aktionsplänen, verwies Luigi Narbone auf das Beispiel der Türkei, die beide gleichzeitig verfolge. Luigi Narbone unterstrich die Anreize, welche die Nachbarschaftspolitik biete: Finanzielle Unterstützung, gemeinschaftsbildende Maßnahmen wie die Programme *Tempus* und *Erasmus* sowie die Integration in den europäischen Markt. Insbesondere letzteres könne in einen „Kreis der Tugenden, einen positiven Teufelskreis“ münden, der die lange Stagnationsphase der Länder beenden könne. **Dr. Michelle Pace** vom *European Research Institute* der University of Birmingham wies auf die unterschiedlichen Anreizsysteme der Politiken hin. Während der Barcelonaprozess – zumindest in der Theorie – auf Sanktionen setze (negative Konditionalität), erlaube es die Europäische Nachbarschaftspolitik, positive Anreize zu setzen: diejenigen Länder, die gesteckte Ziele erreichen, sollten mehr von der Zusammenarbeit mit der EU profitieren als diejenigen, deren Reformen stagnierten. Diese Änderung des Politikansatzes ging nicht zuletzt auf die Erfahrung zurück, dass etwa in Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen Sanktionen nie ausgesprochen wurden und sich die negative Konditionalität als nur schwer anwendbar erwiesen habe. Michelle Pace machte zudem darauf aufmerksam, dass die bilateral ausgerichteten Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu einer rascheren Integration Israels führen könnte, wodurch die Vermittlungsrolle der EU im Friedensprozess eventuell gefährdet sei. Der Vertreter der Zivilgesellschaft auf dem Podium, **Jade Said**, von der jungen libanesischen NRO *Lebyouth*, wies auf drei Herausforderungen im Rahmen des Barcelona-Prozesses hin: erstens die fehlende Sichtbarkeit des Barcelona-Prozesses bei NROs und betroffenen Bevölkerungsgruppen, zweitens mangelndes

„Empowerment“ durch komplizierte Funding-Prozeduren und drittens geringe „Participation and Ownership“, da NROs im ersten und zweiten Korb des Barcelona-Prozesses institutionell nicht eingebunden seien. Die Europäische Nachbarschaftspolitik schränke durch ihren bilateralen Ansatz zudem die regionale Arbeit der NROs ein und verhindere durch ihren intergouvernementalen Schwerpunkt deren Einbindung in die Nachbarschaftspolitik. Ein wichtiger Beitrag zur effektiven Arbeit der Zivilgesellschaft könne allerdings durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Arabischen Liga gewährleistet werden. Michelle Pace ergänzte, dass die Stärkung der Stimme der Zivilgesellschaft einen Erfolg des Barcelona-Prozesses darstelle. Die Perspektive der neuen Mitgliedstaaten wurde von **Jan Šnidauf** von der *Prager Association for International Affairs* präsentiert. Diese stünden dem Barcelona-Prozess skeptischer gegenüber, da er vor ihrer Aufnahme initiiert worden sei. Zudem fühlten sich viele dieser Länder den USA verbunden, sähen die östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik als wichtiger an, hätten keine muslimischen Minoritäten in ihren Ländern und stünden keinem Migrationsdruck gegenüber. Jan Šnidauf wies allerdings auch auf Parallelen zwischen den mediterranen Partnerländern und den neuen Mitgliedsstaaten hin: Auch sie hätten Transformationen durchlaufen und die EU habe nicht im Block, sondern nur bilateral mit den Visegrad-Ländern verhandelt. Die bilaterale Verhandlungsmethode der EU im Barcelona-Prozess wie auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde im Publikum kritisiert, da dieses Vorgehen zu einem Wettstreit zwischen den arabischen Staaten führe. Eine verstärkte Kooperation der EU mit der Arabischen Liga könne diesen Wettstreit mildern. Während die neuen Mitgliedsstaaten eine Aufnahme in die EU als Anreiz besessen hätten, gingen die Anreize für die Partnerländer kaum über eine regionale ökonomische Integration hinaus. Luigi Narbone betonte in diesem Zusammenhang, dass eine tiefe ökonomische Integration durchaus auch politische Auswirkungen haben könne.

Panel III: Der transatlantische Schulterschluss? Perspektiven der „Broader Middle East Initiative“

Das dritte Podium widmete sich der transatlantischen Allianz vor dem Hintergrund der Broader Middle East Initiative der G-8-Staaten und des Barcelona-Prozesses.

Per Videokonferenz aus Bahrain vom dortigen *Forum for the Future* zugeschaltet, berichtete der Senior Adviser des Bureau of Near East Affairs des US State Department, **Charles K. Mallory IV**, von einem Anflug von Enthusiasmus der Teilnehmer verbunden mit einem verstärkten „sense of ownership“ der Region gegenüber der G-8-Initiative. Beim Treffen der zivilgesellschaftlichen Gruppen sei eine stärkere Flexibilität der arabischen Regierungen in Hinblick auf Etablierung, Arbeit und Finanzierung der NROs angemahnt worden. Die Zivilgesellschaft habe allerdings betont, diese Herausforderungen nicht durch Konfrontation, sondern durch Dialog mit den Regierungen lösen zu wollen. Des Weiteren werde die Gründung einer Stiftung zur Unterstützung der Zivilgesellschaft mit einem Kapital von 54 Millionen US-Dollar und die Bereitstellung von Fonds über 100 Millionen US-Dollar zur Stärkung der Erwerbstätigkeit verkündet und eine Erklärung zur Verurteilung politischer Gewalt verabschiedet. Der Botschafter der Arabischen Liga in Frankreich und bei der UNESCO, **Dr. Nassif Hitti**, stellte einige Beobachtungen und Empfehlungen im Hinblick auf die transatlantischen Beziehungen und die Arabische Welt vor: Er beschrieb den Nahen und Mittleren Osten als „Stätte der Konfrontation“, in der das Leistungsvermögen der transatlantischen Beziehungen geprüft werde. Zugleich befinde sich die Region in einer Phase der geopolitischen, staatlichen und gesellschaftlichen Transformation. Während sich die Regionalordnung aufzulösen scheine, integriere sich die Gesellschaft, was sich, so Hitti, durch Phänomene wie *Al-Jazeera* oder *Al-Arabia* erklären lasse, die eine gemeinsame Agenda in der gesamten arabischen Welt und der arabischen Diaspora schafften. Probleme in der Region ließen sich mit einem Grand-Design-Ansatz nicht lösen, sondern müssten schrittweise, langsam und in ihrer Komplexität angegangen werden. Die Perspektive des Rates der EU wurde von **Julian Vassallo** präsentiert. Vassallo gehört der Arbeitsgruppe Mittlerer Osten an, die dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, unterstellt ist. Er sprach sich gegen eine Zusammenführung der unterschiedlichen Initiativen im

Nahen und Mittleren Osten aus, da die einzelnen Ansätze komparative Vorteile besitzen und sich ergänzen. Während sich die USA eher auf Bildung und die Entwicklung mittelständischer Unternehmen konzentrierte, besitze die EU ein höheres Ansehen in der Region und baue ihre Partnerschaft auf gemeinsamen geographischen und historischen Grundlagen auf. So seien die Ziele der USA und der EU im weitesten Sinne vergleichbar, jedoch würden sich die Mittel unterscheiden. Die Bedeutung der verschiedenen transatlantischen Initiativen für die Zivilgesellschaft wurde von **Mourad Allal**, Hauptkoordinator der *EuroMed Non-Governmental Platform* in Paris, erörtert. Er sah die verschiedenen Initiativen noch sehr in geostrategischen Interessen und Vorbehalten gegenüber der Zivilgesellschaft gefangen, wodurch diese nicht ihr Potential entfalten könnten. Die Initiativen könnten jedoch gerade die Zivilgesellschaft in ihrer Arbeit stärken, da die arabischen Regierungen in einem regionalen Zusammenhang wie dem Barcelona-Prozess zivilgesellschaftliches Engagement gestatteten.

Andrew B. Denison von der Organisation *Transatlantic Networks* bezeichnete die transatlantische Allianz als entscheidend für den Nahen und Mittleren Osten. Er wies auf den Titel der Veranstaltung hin und erörterte die Frage nach den politischen Zielen in der Region: Wandel und Demokratie oder Stabilität und Status quo. Wandel könne dabei nur durch Impulse von innen und nicht allein durch Druck von außen erreicht werden. Seine Frage „Why do they [Arabische Welt] hate us?“ wurde heftig diskutiert. Dabei wurde nicht nur die Wortwahl kritisiert, es wurde auch betont, dass diese Aussage nicht dem Botschafter, sondern der Botschaft gelte. Das Spektrum der Antworten erstreckte sich von der Gegenfrage „Why do they [USA] hate us?“ über Ungerechtigkeiten einer „undemokratischen US-Außenpolitik“ in Bezug auf Irak, Iran und Israel, Ablehnung aus geschichtlicher Erfahrung mit westlichen Großmächten bis zu fehlender Selbstkritik beider Seiten und Wertdifferenzen.

Anlage: Referenten und Moderatoren

Referenten:

- Günter Gloser, MdB, Sprecher zu Angelegenheiten der Europäischen Union, SPD-Bundestagsfraktion
- Saad Alfarargi, Botschafter, permanenter Beobachter der Arabischen Liga bei den Vereinten Nationen in Genf
- Cem Özdemir, MEP, Fraktion der Grünen/ European Free Alliance
- Prof. Eberhard Kienle, Direktor, Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman (IREMAM), Aix-en-Provence
- Prof. Mehdi Lahlou, Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA), Rabat
- Dr. Michelle Pace, European Research Institute, University of Birmingham
- Luigi Narbone, Europäische Kommission, Koordination der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel
- Jan Šnidauf, Association of International Affairs, Prag
- Jade Said, Lebyouth, Beirut
- Charles K. Mallory IV, Senior Adviser, State Department, Washington
- Andrew B. Denison, Transatlantic Networks, Königswinter
- Julian Vassallo, Rat der EU, Politikplanungseinheit des Hohen Repräsentanten Javier Solana, Arbeitsgruppe Mittelmeer/Naher und Mittlerer Osten, Brüssel
- Dr. Nassif Hitti, Botschafter der Arabischen Liga in Frankreich und bei der UNESCO, Paris
- Mourad Allal, Hauptkoordinator, EuroMed Non-Governmental Platform, Paris (Montreuil)

Moderatoren:

- Dr. Andrä Gärber, Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter des Referats Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika, Berlin
- Achim Vogt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Marc Schade-Poulsen, Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), Kopenhagen